

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till polislag och vissa lagar i samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 november 2010 en proposition med förslag till polislag och vissa lagar i samband med den (RP 224/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Marko Meriniemi och polisinspektör Antti Simanainen, inrikesministeriet
- äldre justitieombudsmannasekreterare Juha Haapamäki, riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- regeringssekreterare Jenni Herrala, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Jukka M. Kekkonen, finansministeriet
- kommunikationsråd Sanna Helopuro, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Marko Viitanen, staben för Gränsbevakningsväsendet
- hovrättsråd Sakari Laukkanen, Rovaniemi hovrätt
- tingsdomare Jaana Helander, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Mika Illman, Riksåklagarämbetet

- biträdande chef Tapio Nyrhilä, Ålagarämbetet i Helsingfors
- häradsåklagare Kari Lamberg, Ålagarämbetet i Egentliga Finland
- chef för juridiska enheten Paavo Siltanen, Brottspåföljdsverket
- forskare Heini Kainulainen, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- polisöverdirektör Mikko Paatero och polisdirektör Robin Lardot, Polistyrelsen
- biträdande chef Tero Kurenmaa, Centralkriminalpolisen
- biträdande chef Olli Kolstela, Skyddspolisen
- våldsbrottsrotelns chef, kriminalöverkommisarie Kari Tolvanen och kriminalöverinspektör Jouko Salo, polisinnrättningen i Helsingfors
- tullöverinspektör Jussi Leppälä, Tullstyrelsen
- advokat Markku Fredman, Finlands Advokatförbund
- ordförande Yrjö Suhonen, Polisorganisationers Förbund rf
- ledande offentligt rättsbiträde Liisa Vehmas, Julkiset Oikeusavustajat ry
- ordförande Sari Aho, Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- tingsdomare Pekka Louhelainen, Finlands domareförening rf
- ombudsman Petra Kjällman, Brottsofferjouren
- professor Dan Frände
- professor Matti Kuusimäki
- professor Olli Mäenpää
- professor Matti Tolvanen.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- justitiekanslern i statsrådet
- högsta domstolen
- högsta förvaltningsdomstolen
- Helsingfors hovrätt
- Uleåborgs tingsrätt
- Helsingfors förvaltningsdomstol
- dataombudsmannens byrå
- Norra Karelen polisinrättning
- Huvudstaben
- Kommunikationsverket

- Finlands Juristförbund ry
- Huoma — Henkirikoksen uhrien läheiset ry
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry

Samband med andra handlingar

Utskottet har i samband med denna proposition behandlat propositionen RP 222/2010 rd.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en ny polislagen som ersätter den nuvarande polislagen. Dessutom föreslås att det görs ett stort antal närmast tekniska ändringar i andra lagar som reglerar polisens verksamhet. Samtidigt som denna proposition avlämnas en proposition med förslag till en ny förundersökningslag och en ny tvångsmedelslag.

I den nya polislagen föreslås exaktare och mera heltäckande bestämmelser än de nuvarande om polisens befogenheter, dels med beaktande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna och dels brottsbekämpningens behov. Det föreslås att regleringen av grunderna för individens rättigheter och skyldigheter lyfts upp från förordningsnivå till lagnivå.

Den nya polislagen kommer att innehålla betydligt exaktare och utförligare bestämmelser om de principer som ska iakttas i polisverksamheten. I lagen föreslås nya bestämmelser om respekten för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och om ändamålsbundenhetsprincipen.

Den föreslagna lagens bestämmelser om allmänna befogenheter är huvudsakligen överensstämmande med den nuvarande lagen. Bestämmelsen om skydd mot brott och störningar föreslås bli preciserad. I bestämmelserna om säkerhetsvisitationer och säkerhetskontroller föreslås vissa kompletteringar och förtydliganden. I de grundläggande bestämmelserna om användning av maktmedel föreslås inga ändringar, men i la-

gen tas in noggrannare bestämmelser om användning av skjutvapen. Det konstateras uttryckligen att en polisman i tjänsteutövning har rätt till nödvärn enligt strafflagen. I nödvärn handlar en polisman då under tjänsteansvar.

Den föreslagna lagens 5 kap. om hemliga metoder för inhämtande av information bygger i stor utsträckning på bestämmelserna i 10 kap. i den tvångsmedelslag som föreslås i den proposition som har samband med denna proposition. Hemliga metoder för inhämtande av information kan enligt förslaget användas för förhindrande av brott under förutsättningar som i väsentliga avseenden stämmer överens med dem som kan användas för utredning av brott. Dessa metoder får användas för avslöjande av brott endast när det är fråga om landsförräderibrott och brott som begås i terroristiskt syfte, så som närmare föreskrivs i lagen. Hemliga metoder för inhämtande av information kan i vissa fall också användas för avvärjande av fara.

I bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information har i mån av möjlighet beaktats både rättssäkerheten och brottsbekämpningens effektivitet. Det föreslås att domstolarnas beslutsbefogenheter ökas i dessa avseenden. Hemliga metoder för inhämtande av information är enligt den nya polislagen teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av uppgifter om basstationer, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk ob-

servation (teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning och teknisk observation av utrustning), inhämtande av identifieringsuppgifter om teleadresser eller teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp, styrd användning av informationskällor och kontrollerade leveranser. En del av dessa metoder är nya. I lagen föreslås preciseringar och justeringar av de nuvarande definitionerna och förutsättningarna för användning av hemliga metoder för inhämtande av information.

Den föreslagna polislagens bestämmelser om täckoperationer är noggrannare än den nuvarande lagens. Utgångspunkten är den att en polisman som utför en täckoperation inte får begå eller ta initiativ till brott. En polis som utför en täckoperation kan enligt förslaget emellertid gå fri från straffansvar trots att polismannen i sitt uppdrag gjort sig skyldig till smärre brott. En polisman som under en täckoperation deltar i en kriminell sammanslutnings verksamhet får under noggrant definierade förutsättningar och i begränsad utsträckning påverka sammanslutningens verksamhet t.ex. genom att skaffa fordon för sammanslutningen. En förutsättning är då att åtgärden skulle ha vidtagits också annars, att den inte kommer att orsaka i lagen närmare beskriven fara eller skada och att den på ett avgörande sätt främjar syftet med täckoperationen. Den som deltar i en täckoperation kan också i ett sådant fall gå fri från straffansvar.

Domstolen skulle avgöra om inhämtandet av information avsett brottslighet av ett sådant slag att den berättigat en täckoperation. Detta gäller inte täckoperationer som företas i datanät.

Det föreslås att underrättelse om användning av hemliga metoder för inhämtande av informa-

tion regleras noggrannare än för närvarande. När man överväger att skjuta upp underrättelsen eller att inte underrätta objektet, t.ex. för att skydda en infiltratör, måste man vid bedömningen också beakta objektets rätt att bevaka sina intressen. I polislagen föreslås vidare bestämmelser om användning av s.k. överskottsinformation.

I den nya polislagen föreslås bestämmelser om polispersonalens tystnadsplikt och tystnadsrätt samt i anslutning därtill en ny bestämmelse om skyldigheten att avslöja information. Den som hör till polisens personal är trots sin tystnadsplikt och tystnadsrätt skyldig att avslöja identiteten hos en person som lämnat konfidentiell information eller agerat i samband med bevisprovokation genom köp eller en täckoperation, eller att avslöja information om en taktisk eller teknisk metod om detta är nödvändigt för bedömning av förutsättningarna för att inleda förundersökning eller utredning av ett brott, när det finns anledning att anta att informationslämnaren i denna egenskap eller den som agerat i samband med bevisprovokationen eller täckoperationen i det uppdraget har gjort sig skyldig till brott.

Enligt förslaget tas i ett eget kapitel in bestämmelser som innehållsmässigt motsvarar de nuvarande bestämmelserna om polisundersökning, dvs. om annan polisiär undersökning än förundersökning av brott. Skyldigheten att göra polisundersökning ska enligt förslaget alltid vara baserad på en bestämmelse i lag.

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft tidigast ca ett år efter att de antagits och stadfästs.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Revideringen av polislagstiftningen

Tillsammans med regeringens proposition om en revidering av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen (RP 222/2010 rd) blir propo-

sitionen om översyn av polislagen och vissa lagar i samband med den en betydande totalreform.

Den gällande polislagen (493/1995), förundersökningslagen (449/1987) och tvångsmedelslagen (450/1987) framstår med beaktande av de

ändringar och tillägg som har gjorts som rätt heltäckande och som en bra grund för en ny lagstiftning. Å andra sidan har de många delreformerna lett till att lagarna blivit ett något rörigt och svårbehärskat paket. Det här gäller i synnerhet tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel och polislagens bestämmelser om inhämtande av information. Såväl riksdagen som de högsta laglighetsövervakarna har vid flera tillfällen påpekat detta.

För medborgarna och myndigheterna innebär förslaget till ny polislag stora förbättringar. I den nya lagen regleras polisens befogenheter exaktare och mer heltäckande men ändå så att skyddet för å ena sidan de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna och å andra sidan brottsbekämpningens behov beaktas. Bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information bygger långt på de föreslagna bestämmelserna i 10 kap. i tvångsmedelslagen i RP 222/2010 rd. Flera bestämmelser som reglerar grunderna för individens rättigheter och skyldigheter lyfts upp på lagnivå. Bestämmelserna har i mån av möjlighet utformats så att de är teknikneutrala och moderna. På det sättet blir också polislagens struktur tydligare och begripligare för den som ska använda den.

Förslagen är i utskottets tycke bra. Lagarna avses träda i kraft tidigast om ett år efter att de har antagits och blivit stadfästa. När tidpunkten för ikraftträdandet bestäms måste man inse att det krävs ändringar i myndigheternas verksamhet och att de informationssystem och dokument som polisen nu använder måste förnyas. Efter som reformen också kräver utbildning av myndigheter och reglering på förordningsnivå måste tiden före ikraftträdandet vara tillräckligt lång. Enligt lagutskottet förefaller det förnuftigt att på det sätt som föreslås i propositionen gå in för nya informationssystem och blanketter som en del av det så kallade VITJA-projektet som syftar till att samordna myndigheternas informationssystem. Det är därför viktigt att den nya lagstiftningen kan träda i kraft senast i början av 2014, det vill säga samtidigt som hela det informationssystem som ingår i VITJA-projektet tas i bruk.

Lagutskottet ett har i många sammanhang talat om hur viktigt det är för kommande lagreformer att polisens informationssystem förnyas (se t.ex. LaUB 9/2010 rd — RP 94/2009 rd). Projektet VITJA behövs också för att på andra sätt utveckla polisens och åklagarnas verksamhet. Samtidigt måste man se till att domstolarnas system för behandling av brottmål är kompatibelt med VITJA. Så här kan hela processkedjan göras effektivare. Lagutskottet påskyndar förnyandet av polisens informationssystem och påminner om att finansieringen måste tryggas.

Reformen av lagstiftningen om förundersökning, tvångsmedel och polisen är en mycket viktig reform både för myndigheternas verksamhet och medborgarnas rättstrygghet. Den kräver noggranna förberedelser när det gäller personella resurser och utbildning. Reformen kommer att kräva utbildning av förundersökningsmyndigheterna, åklagarna och domstolspersonalen. Det måste reserveras tid och ekonomiska resurser för att planera och genomföra utbildningen.

Vissa särskilda frågor

I propositionen föreslås ändringar bland annat i bestämmelserna om polisens rätt att använda maktmedel. Enligt 2 kap. 17 § 2 mom. i den nya polislagen (lagförslag 1) har en polisman i tjänstutövning dessutom rätt till nödvärn enligt vad som föreskrivs i strafflagen 4 kap. 4 §. I bestämmelsen skrivs nu alltså in det som tidigare bara framgått av förarbeten till lagar och rättspraxis. I 2 mom. föreslås dessutom en bestämmelse om att polismannen i sådana fall handlar under tjänsteansvar. I propositionsmotiven behandlas ingående rätten att använda maktmedel och förhållandet till nödvärn. Samtidigt redovisas de grunder på vilka lagförslaget vilar. I det här sammanhanget fäster lagutskottet uppmärksamhet vid att det enligt propositionen gäller bestämmelserna om tjänsteansvar vid nödvärn endast polismän och tullmän (17 § i lagförslag 8) men inte gränsbevakningsmän. Med hänsyn till tjänstemännens och en skadelidande persons rättstrygghet anser utskottet att detta inte är motiverat och konsekvent. Situationen blir särskilt problematisk om en polisman, gränsbevaknings-

man och tullman tillsammans utför ett tjänsteuppdrag där deras rättsliga ställning när det gäller nödvärn definieras på olika sätt.

Propositionen innehåller ett förslag om ändring av lagen om polisförvaltningslagen (lagförslag 2). Det föreslås att lagen kompletteras med en ny 15 e § som motsvarar gällande 9 b § i polislagen. Bestämmelsen gäller polismans rätt att vara biträde eller ombud. I paragrafens 1 mom. finns en hänvisning till 15 kap. 2 § 3 mom. i rättegångsbalken om nära släktskap. Riksdagen antog 25.2.2011 en lag om ändring av strafflagen (RP 318/2010 rd — LaUB 40/2010 rd). I detta sammanhang avstod man från en uteslutande på släktskap baserad rätt att vara ombud eller biträde och gällande 15 kap. 2 § 3 mom. i rättegångsbalken har ersatts med en ny bestämmelse. Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2013. För att föreslagna 15 e § i lagförslag 2 ska kunna bibehållas i den föreslagna formen kunde hänvisningen i 1 mom. ersättas med följande förteckning ur rättegångsbalken över släktingar: "En polisman får vara biträde eller ombud för en person som misstänks för brott endast om den misstänkte är hans släkting i rakt upp- eller nedstigeled, syskon eller make och den anhöriga inte har rätt att få en försvarare enligt 2 kap. 1 i lagen om rättegång i brottmål (689/1997)." För klarhetens skull konstaterar utskottet att de allmänna behörighetsvillkoren för biträden och ombud givetvis också gäller polismän.

I propositionen ingår också ett förslag om sekretessplikt för åklagarmyndighetens personal. Det föreslås att bestämmelsen flyttas till lagen om allmänna åklagare (11 a § i lagförslag 9). Riksdagen antog 15.2.2011 en lag om åklagarväsendet som innebär att lagen om allmänna åklagare upphävs (RP 286/2010 rd — LaUB 34/2010 rd). Avsikten är att lagen om åklagarväsendet ska träda i kraft hösten 2011. Eftersom den föreslagna polislagen kan antas träda i kraft därefter, borde bestämmelsen fogas till den nya lagen om åklagarväsendet.

Utlåtande

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det ovan sagda.

Helsingfors den 3 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Kalle Jokinen /saml
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /saml
Outi Mäkelä /saml
Raimo Piirainen /sd
Tero Rönkä /sd
Mauri Salo /cent
Kari Uotila /vänst
Mirja Vehkaperä /cent
Lasse Virén /saml

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.